

# KONSEP KEBEBASAN BERAGAMA MENURUT UUD TAHUN 1945 SERTA KAITANNYA DENGAN HAM

**Oleh: Febri Handayani, SHI, MH**

Staf Pengajar Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum UIN Suska Riau

Hp. 08126797229 Email. [febri.handayani@yahoo.com](mailto:febri.handayani@yahoo.com)

## ***Abstrak***

*Negara menjamin kebebasan beragama bagi para warganya, dan tidak mencampuri aspek-aspek doktrinal dari suatu ajaran agama. Dalam waktu yang sama, negara juga harus selalu melindungi seluruh warganya dan menegakkan keamanan dan ketertiban untuk warganya itu. Setiap kali kebebasan itu sengaja atau tidak sengaja berujung kepada terganggunya keamanan dan ketertiban masyarakat, maka negara termasuk Pemerintah harus tampil untuk mengembalikan keamanan dan ketertiban masyarakat itu sebagaimana mestinya. Dengan kata lain, kebebasan beragama adalah hak yang pelaksanaannya harus diselaraskan dengan tanggung jawab untuk menegakkan kewajiban dasar manusia seperti memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menyatakan bahwa negara menjamin kebebasan beragama dan berkepercayaan (Pasal 28E jo Pasal 29 ayat 1). Bahkan, dalam Pasal 28I UUD 1945 dinyatakan bahwa kebebasan beragama tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. Ketentuan itu masih diperkuat lagi dalam Pasal 22 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Setiap orang mempunyai kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama.*

**Key word: Konsep, kebebasan beragama, UUD Tahun 1945, HAM**

## **Pendahuluan**

Salah satu agenda dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dan membangun kesejahteraan hidup bersama seluruh warga negara dan umat beragama. Namun hambatan yang cukup berat dihadapi untuk mewujudkan kearah kesejahteraan hidup seluruh warga negara adalah masalah kerukunan nasional termasuk didalamnya hubungan antar agama dan kerukunan antar umat beragama, yang salah satu

persoalannya adalah persoalan yang menyangkut mengenai kebebasan dalam beragama.

Kita ketahui bahwa wacana kerukunan umat beragama di Indonesia telah menyedot banyak energi dan pikiran. Fenomena disharmoni itu ditandai dengan beberapa benturan sosial yang dimanipulasi menjadi pertentangan antar kelompok umat beragama. Kendatipun pemerintah dan aparat penegak hukum berupaya menutupi kondisi objektif dari pertentangan itu, namun indikasi-indikasi yang ditemukan tetap tidak bisa diterjemahkan kecuali menunjukkan adanya disharmonitas dikalangan umat beragama.<sup>1</sup>

Ketidakharmonisan antar pemeluk agama dilatarbelakangi oleh banyak faktor, dimana hal tersebut dapat dibedakan kedalam dua faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal.<sup>2</sup> Faktor internal adalah faktor yang mempengaruhi seseorang bersikap disebabkan paham keagamaan terhadap ajaran agamanya. seperti adanya kecendrungan pemahaman *radikal-ekstrim* dan *fundamental subjektif* terhadap ajaran agama yang dianut. Sedangkan faktor lainnya, seperti sikap *bedonitas* dan *oportunitas* dengan mengatasnamakan agama sebagai komoditas kepentingan telah menjadikan petaka kemanusiaan yang berkepanjangan. Faktor-faktor disharmonitas tersebut perlu ditelaah dalam relevansinya dengan hubungan umat beragama di Indonesia. Hal ini didasari kerangka fikir bahwa salah satu langkah untuk merendam konflik adalah mengetahui sumber-sumber konflik itu sendiri.

Selain yang telah disebutkan diatas, kerukunan beragama berarti hubungan sesama umat beragama dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam pengamalan ajaran agamanya dan kerjasama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD RI Tahun 1945. Umat beragama dan Pemerintah harus melakukan upaya bersama dalam memelihara kerukunan umat beragama dibidang pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan umat beragama.

Sejak ditetapkannya Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 telah dijamin bahwa “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Jaminan tersebut dirumuskan dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945, yang sampai saat ini tidak dilakukan perubahan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Disamping pasal tersebut, dirumuskan pula dalam pasal 29 ayat (2) UUD 1945 bahwa, “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”.<sup>3</sup>

Rumusan dalam UUD 1945 tersebut merupakan landasan hukum dan jaminan terhadap kebebasan berkeyakinan bagi seluruh warga negara Indonesia. Sebagai suatu aturan yang masih bersifat umum, rumusan dalam UUD 1945 tersebut haruslah dilaksanakan dan dirumuskan dalam UU, yang dapat lebih berperan serta lebih menjamin terpenuhinya amanat dari UUD 1945 tersebut, namun demikian dewasa ini jaminan tersebut terasa semakin jauh.

Oleh karena itu, persoalan-persoalan yang menyangkut tentang kebebasan beragama merupakan salah satu persoalan yang sangat riskan jika salah-salah dalam penyelesaiannya, yang akibatnya nanti bisa-bisa menyalahi hak asasi seseorang. Hal ini dikarenakan bahwa konsep kebebasan dalam beragama ini selain dijamin dan dilindungi di dalam Undang-undang, baik Undang-undang Dasar Tahun 1945 juga dijamin dan dilindungi dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Lebih jelasnya dinyatakan bahwa secara konstitusional ditegaskan dalam rumusan Pancasila pada pembukaan dan pasal 29 UUD Tahun 1945, Landasan idiil Pancasila pada sila pertama Ketuhanan Yang Maha Esa. Dalam penjelasan UUD Tahun 1945 sila pertama tersebut adalah Ketuhanan Yang Maha Esa, mengandung makna bahwa kewajiban pemerintah dan para penyelenggara negara lainnya untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan dan memegang teguh cita-cita moral yang luhur. Untuk memelihara moral yang luhur tersebut

tidak dapat dilepaskan dari usaha untuk membina dan mengembangkan kehidupan beragama bangsa Indonesia, bahkan ia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari ajaran agama.<sup>4</sup>

Dalam Pasal 29 UUD Tahun 1945 ditegaskan bahwa negara berdasarkan atas ketuhanan YME, negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Negara tidak hanya menjamin kebebasan memeluk agama, sekaligus negara menjamin, melindungi, membina, mengembangkan serta memberikan bimbingan dan pengarahan, agar kehidupan beragama boleh berkembang, bergairah, bersemarak serasi dengan kebijaksanaan pemerintah dalam membina kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan Pancasila. Negara tidak mengatur dan ingin mencampuri urusan syariat dan ibadah-ibadah agama, yang umumnya terbentuk dalam aliran agama masing-masing menurut keyakinan masing-masing yang dijamin sepenuhnya oleh negara.<sup>5</sup>

Dari uraian di atas, dapatlah di ketahui bahwa konsep kebebasan dalam beragama jika salah-salah dalam memahaminya akan menjadi rancu bahkan akan menjadi pemicu konflik, oleh karena itu disini penulis akan mencoba membahasnya sehingga yang menjadi batasan masalah yang akan dibahas dalam makalah ini adalah bagaimanakah konsep kebebasan beragama menurut UUD Tahun 1945 serta bagaimana pula kaitannya dengan HAM.

## **Pembahasan**

### **1. Konsep kebebasan beragama menurut UUD Tahun 1945**

Wacana kebebasan beragama sesungguhnya sudah berkembang sejak bangsa ini akan diproklamlirkan tahun 1945 silam, bahkan jauh sebelum itu. Melalui Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), wacana ini hangat diperdebatkan *founding father*, khususnya dalam perumusan pasal 29 UUD 1945. Dengan arti kata, masalah kebebasan beragama memang tidak pernah tuntas diperdebatkan hingga sekarang.

Semula, rancangan awal pasal 29 dalam UUD 1945 BPUPKI berbunyi: “Negara berdasar atas ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya”. Kemudian diubah lewat keputusan rapat PPKI, 18 Agustus 1945 menjadi: “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”. Rumusan ini menghilangkan tujuh kata (dengan kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya), yang justru dipandang prinsipil bagi kalangan nasionalis-Islam. Rumusan inilah yang dipakai dalam konstitusi Indonesia hingga sekarang dan tidak mengalami perubahan meski telah empat kali mengalami amandemen: 1999, 2000, 2001, dan 2002.

UUD 1945 dalam sistem hukum di Indonesia dikenal sebagai sumber dari segala sumber hukum yang menjadi turunannya. Adapun tingkatan hukum di Indonesia setelah UUD 1945 adalah: Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan Peraturan Daerah. Dalam sistem hukum global Indonesia banyak juga meratifikasi berbagai konvensi Internasional seperti Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik lewat UU Nomor 12 Tahun 2005. Dalam masa reformasi UUD 1945 paling tidak telah mengalami empat kali amandemen<sup>6</sup>, sungguh sebuah masa perubahan yang sangat cepat dalam hukum di Indonesia.

Di era reformasi sekarang, banyak sekali produk hukum yang lahir dalam masa reformasi dihasilkan sebagai produk kontestasi etno politik dari berbagai kelompok masyarakat baik ditingkat pusat maupun daerah. Reformasi berjalan dengan berbagai upaya legislatif mengisi ruang hukum Negara Indonesia dengan berbagai produk hukum. Bercampur dengan situasi politik dan ekonomi Negara dan berbagai agenda kepentingan lainnya, reformasi telah menghasilkan sejumlah produk hukum, mulai dari UU sampai dengan Peraturan Daerah. Sangat disayangkan, sejumlah produk hukum atau peraturan yang ada menimbulkan ketegangan di masyarakat dan

tumpang tindih bahkan ada juga yang melihat sebagai produk-produk multitafsir.<sup>7</sup>

Namun demikian, di sisi lain Negara Indonesia adalah negara yang berpenduduk majemuk dari segi suku bangsa, budaya, dan agama. Penduduk Indonesia terdiri dari ratusan suku bangsa yang tersebar di berbagai wilayah. Penduduk ini menganut agama dan kepercayaan yang berbeda-beda. Bagian terbesar dari penduduk menganut agama Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha dan Khonghucu, bahkan juga ratusan aliran keagamaan. Karena itu, diperlukan kearifan dan kedewasaan di kalangan umat beragama untuk memelihara keseimbangan antara kepentingan kelompok dan kepentingan nasional. Dari sisi Pemerintah, diperlukan kebijaksanaan dan strategi untuk menciptakan dan memelihara suasana kebebasan beragama dan kerukunan umat beragama guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang aman, damai, sejahtera dan bersatu.<sup>8</sup>

Dimana yang dimaksud kerukunan umat beragama disini adalah keadaan hubungan sesama umat beragama yang dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam pengamalan ajaran agamanya dan kerjasama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan, pemeliharaan kerukunan umat beragama adalah upaya bersama umat beragama dan pemerintah di bidang pelayanan, pengaturan dan pemberdayaan umat beragama.<sup>9</sup>

Dilain pihak kita ketahui, bahwa Indonesia merupakan negara Pancasila, artinya bukan sebagai negara agama karena negara agama hanya mendasarkan diri pada satu agama tertentu, tetapi negara Pancasila juga tidak dapat dikatakan sebagai negara sekuler karena negara sekuler sama sekali tidak mau terlibat dalam urusan agama. Menurut Mahfud M.D, negara Pancasila adalah sebuah *religious nation state* yakni sebuah negara

kebangsaan yang religius yang melindungi dan memfasilitasi berkembangnya semua agama yang dipeluk oleh rakyatnya tanpa membedakan besarnya jumlah pemeluk masing-masing.<sup>10</sup> Berangkat dari konsepsi tersebut, maka adalah suatu keniscayaan bahwa negara mempunyai kewajiban konstitusional (*constitutional obligation/judicial review*) untuk melindungi kebebasan beragama bagi setiap warga negaranya.

Dengan demikian, kebebasan beragama di Indonesia dijamin oleh UUD 1945 terutama pasal 28E, 28I, dan 29. Pembatasan terhadap kebebasan itu hanya dapat dilakukan melalui UU sebagaimana diatur dalam Pasal 28J UUD 1945 tersebut. Dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga diatur adanya hak-hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia. Pasal 22 UU Nomor 39 Tahun 1999 menegaskan bahwa:

“(1) Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu; dan (2) Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”

Tetapi Undang-Undang yang sama juga mengatur adanya kewajiban dasar manusia, yaitu seperangkat kewajiban yang apabila tidak dilaksanakan tidak memungkinkan terlaksananya dan tegaknya HAM, sebagaimana diatur dalam Pasal-pasal 1, 67, 68, 69 dan 70 UU tersebut. Tentang pembatasan hak dan kebebasan hanya dapat dilakukan oleh UU sebagaimana diatur Pasal 73 UU tersebut. Demikian pula kebebasan beragama dijamin oleh Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik yang telah diratifikasi menjadi UU Nomor 12 Tahun 2005. Dalam Pasal 18 ayat (1), (2) dan (3) UU ini, disebutkan sebagai berikut:

1. Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan

kebebasan baik secara individu maupun bersama-sama dengan orang lain, dan baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, ketaatan, pengamalan dan pengajaran.

2. Tidak seorang pun boleh dipaksa sehingga mengganggu kebebasannya untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya.
3. Kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaannya seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan hukum, yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat atau hak dan kebebasan mendasar orang lain.

Prinsip dan pasal-pasal mengenai kebebasan beragama diatas masih sangat umum dan perlu penjabaran lebih lanjut. Jika dikaitkan dengan isu kebebasan beragama di Indonesia dewasa masalahnya dapat dibagi menjadi sekurang-kurangnya 4 masalah<sup>11</sup>: 1) Hubungan kebebasan beragama dengan agama lain. Ini menjadi masalah karena adanya pluralitas agama yang mengakibatkan adanya benturan program antara satu agama dengan agama lain. 2) Hubungan kebebasan beragama pada pemeluk agama masing-masing. Ini menyangkut masalah-masalah pemikiran dan pengamalan ajaran agama yang oleh umat penganut agama tersebut dianggap menyimpang. 3) Hubungan kebebasan beragama dan pemerintah. Khusus ketika terjadi konflik peran pemerintah mutlak diperlukan sebagai penengah dan fasilitator antar agama atau antar pemeluk agama. 4) Hubungan kebebasan beragama dengan *Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia* (DUHAM). Ini bermasalah ketika HAM yang dianggap universal itu ternyata secara konseptual dan praktis berbenturan dengan prinsip-prinsip dalam agama.

UUD 1945 tidak secara tegas mengatur agama-agama apa saja yang harus dipeluk oleh seseorang sebagai warga negara Indonesia. Dengan demikian menurut ketentuan UUD 1945 tersebut, warga negara diberi



kebebasan untuk memeluk dan memilih salah satu agama atau keyakinan serta menjalankan ibadah sesuai syariatnya. Agama dan kepercayaan seseorang tidak dapat dipaksakan, Negara sekalipun tidak dapat memaksakan dan menentukan seseorang harus memilih salah satu agama tertentu.

Di dalam Penetapan Presiden (PnPs) No. 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden menjadi Undang-undang, khususnya dalam Penjelasan pasal 1, agama-agama yang dipeluk oleh penduduk Indonesia ialah: Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Budha, dan Khong Cu (Confusius). Agama-agama inilah yang dipeluk hampir seluruh penduduk Indonesia. Oleh karena itu agama-agama dimaksud mendapatkan jaminan dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 29 ayat (2) UUD 1945, yakni “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”. Selain mendapatkan jaminan dari negara juga mendapatkan bantuan-bantuan dan perlindungan.<sup>12</sup>

Jadi ke 6 (enam) agama tersebutlah yang mendapat fasilitas dari negara atau bantuan dari negara. Akan tetapi tidak berarti agama-agama lain, misalnya: Yahudi, Zarazustrian, Shinto, Teosism, di larang di Indonesia. Mereka juga mendapat jaminan penuh seperti yang diberikan oleh pasal 29 ayat (2) UUD 1945 dan mereka dibiarkan adanya asal tidak melanggar peraturan perundang-undangan.

Kemudian, masalah kebebasan beragama mempunyai jalinan yang erat dengan kerukunan umat beragama. Dalam hal ini, ketika kebebasan beragama merupakan HAM, maka menjadi tanggung jawab negara untuk menjadi fasilitator agar dapat dilindungi dan ditegakkan sebagaimana mestinya. Hal ini penting karena kerukunan umat beragama merupakan benih terciptanya harmoni sosial yang penting untuk pelaksanaan pembangunan

guna mencapai tujuan negara. Harmoni sosial juga penting untuk menjadi jalan agar HAM dapat berjalan sebagaimana mestinya.

## **2. Konsep kebebasan beragama bila dikaitkan dengan HAM.**

Hak-hak asasi manusia adalah menjadi hak-hak konstitusional karena statusnya yang lebih tinggi dalam hirarki norma hukum biasa, utamanya ditempatkan dalam suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Artinya memperbincangkan kerangka normatif dan konsepsi hak-hak konstitusional sesungguhnya tidaklah jauh berbeda dengan bicara hak asasi manusia.

Perlu diakui bahwa perubahan UUD 1945 hasil amandemen adalah lebih baik dibandingkan dengan konstitusi sebelumnya dalam membangun sistem ketatanegaraan, salah satu utamanya terkait dengan meluasnya pengaturan jaminan hak-hak asasi manusia. Dari kualitas jaminan hak-haknya, UUD 1945 mengatur jauh lebih lengkap dibandingkan sebelum amandemen, dari 5 pasal (hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, kemerdekaan berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, jaminan kemerdekaan beragama dan berkepercayaan, serta hak atas pengajaran, hak atas akses sumber daya alam)<sup>13</sup> menjadi setidaknya 17 pasal (dengan 38 substansi hak-hak yang beragam)<sup>14</sup> yang terkait dengan hak asasi manusia.

Salah satu permasalahan yang dihadapi bangsa Indonesia diantaranya Konflik-disintegrasi bangsa, penegakan hukum dan HAM. Salah satu hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun adalah hak beragama, bahkan setiap orang bebas memilih agama dan beribadat menurut agamanya. Negara menjamin kemerdekaan memeluk agama, sedangkan pemerintah berkewajiban melindungi penduduk dalam melaksanakan ajaran agama dan ibadat, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tidak menyalahgunakan atau menodai agama, serta

tidak mengganggu ketentraman dan ketertiban umum. Tugas pemerintah harus memberikan bimbingan dan pelayanan agar setiap penduduk dalam melaksanakan ajaran agamanya dapat berlangsung dengan rukun, lancar dan tertib baik intern maupun antar umat beragama.<sup>15</sup>

Penegakan Hukum dan Hak Kebebasan Beragama. Karena hak asasi manusia adalah hukum internasional, di mana negara merupakan subyek hukum yang berkewajiban untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*) hak asasi manusia, maka negara dibebani tanggung jawab terselenggaranya kebebasan beragama bagi warga negara. Indonesia juga terikat secara yuridis dan moral terhadap *Universal Declaration of Human Rights* serta perjanjian-perjanjian internasional tentang HAM (*international bill of rights*) seperti *International Covenant on Civil Politic Rights* (ICCPR). Atau, *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (ICESCR), *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW); atau bahkan di *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporation and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights* yang semuanya mengakui hak kebebasan beragama.

Di era reformasi, arus kebebasan yang semestinya dapat dikelola menjadi kekuatan konstruktif pembangunan bangsa justru menjadi kontra-produktif dengan melahirkan sumber ketegangan baru. Kebebasan menjadi bola liar yang bergulir, dan sulit dibedakan dengan anarkisme. Masyarakat merasa legal untuk melakukan apa saja atas nama kebebasan. Tidak sedikit, misalnya, kelompok masyarakat yang tiba-tiba merasa berwenang memerangi kemaksiatan dengan menggunakan cara-cara kekerasan serta menyerang kelompok agama lain.

Di pihak lain, aparat negara yang mempunyai otoritas untuk melindungi hak-hak asasi warganya, tidak mampu melakukan *law enforcement*. Para aparat ini acapkali bertindak ragu-ragu serta tidak mampu

membedakan antara ketegasan menjalankan undang-undang dan perilaku yang melanggar HAM. Padahal, tanpa ketertiban dan aturan hukum yang jelas, tidak akan ada kebebasan dan HAM.

Sementara itu, dalam konteks legislasi nasional, kewajiban ini juga ditegaskan UUD 1945 di Pasal 28I ayat 4. Demi mengimplementasikan kewajiban tersebut, selanjutnya negara menempuh langkah-langkah yang efektif di berbagai bidang, seperti: hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan, serta bidang lain seperti termaktub di Pasal 71 jo. Pasal 72 dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 1999.

Dilain pihak, jika universalitas agama dipahami dengan baik, hak asasi manusia (HAM) sama sekali tidak berbenturan dengan agama. HAM sangat menghargai kemanusiaan layaknya agama menghormati hak hidup manusia. Pasalnya, tiap agama juga mengatur interaksi sesama manusia. Saling bantu dalam menghadapi musuh bersama, membela yang teraniaya, saling menasehati, serta menghormati kebebasan beragama.

Kebebasan beragama dalam kacamata Hak Asasi Manusia (HAM) mempunyai posisi yang kompleks<sup>16</sup> Dalam konfigurasi ketatanegaraan, kebebasan beragama mempunyai posisi yang penting juga. Sebagian besar kegiatan manusia dilindungi oleh pasal-pasal mengenai kebebasan beragama, kebebasan berekspresi, dan kebebasan politik. Menurut Ifdhal Kasim<sup>17</sup>, kebebasan beragama muncul sebagai HAM yang paling mendasar dalam instrumen-instrumen politik nasional dan internasional, jauh sebelum berkembangnya pemikiran mengenai perlindungan sistematis untuk hak-hak sipil dan politik. Namun jika dikaitkan kebebasan beragama dalam hal kenegaraan banyak menemukan persoalan-persoalan yang butuh penyelesaian apalagi persoalannya dikaitkan dengan HAM.

Didalam konstitusi, dijelaskan dalam sejumlah pasal yang bukan saja menunjukkan pentingnya agama, akan tetapi juga betapa agama dan kehidupan beragama merupakan HAM, seperti:

1. Hak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya (Pasal 28A)
2. Hak untuk bebas memeluk agama dan beribadat (Pasal 28E)
3. Hak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya (Pasal 28E ayat (2))
4. Hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi (Pasal 28G)
5. Hak atas bebas dari penyiksaan (Pasal 28G ayat (3)).

Puncak pengakuan atas hak asasi manusia dalam konstitusi ditutup dengan dengan termuatnya Pasal 28 J, yang menyatakan: “(1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil dan sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.” kebebasan beragama sebagai salah satu fondasi bernegara juga diakui oleh UUD 1945, yaitu Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2). (“Negara berdasar atas Ketuhanan yang Maha Esa; Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaan itu.”) Legalisasi dalam konstitusi itu kiranya cukup untuk menunjukkan bahwa agama menduduki porsisi yang penting dalam kehidupan bernegara di Indonesia.

Kebebasan beragama sebagaimana dimaksud dalam pasal 28E dikaitkan dengan pasal 29 ayat (1) UUD 1945, bahwa kebebasan dalam memeluk agama dan beribadat menurut agamanya tersebut yang berdasar

pada keTuhanan Yang Maha Esa, artinya pengakuan adanya Tuhan Yang Esa yang menjadi sendi bernegara, oleh karena itu setiap warganegara diwajibkan memeluk agama yang mengakui Tuhan Yang Maha Esa. Kebebasan memeluk agama sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 tersebut, bebas memeluk agama artinya kebebasan untuk memilih salah satu agama yang diyakini yang mengakui adanya Tuhan Yang Maha Esa, bukan bebas untuk tidak memiliki agama. Di negara Indonesia setiap warga negara diwajibkan untuk memiliki agama, apapun agama yang dipilih dan di akui oleh negara. Hal ini sangat berbeda dengan negara-negara lain yang memberikan kebebasan bagi warganegaranya untuk beragama atau tidak beragama (atheis).

Masalah menjalankan syariat agamanya atau tidak itu kembali pada masing-masing individu dan keberadaan sanksi yang diajarkan dalam agama tersebut, karena pelanggaran norma agama sanksinya dipertanggungjawabkan oleh individu dihadapan Tuhan Yang Maha Esa. Ketaatan beribadat dan kepatuhan terhadap syariat agama yang dipeluknya sebagai cermin tingkat keyakinan penganut terhadap agama tersebut.

Kebebasan memeluk agama juga menjadi bagian Hak Dasar Manusia. Hak dasar inilah yang disebut sebagai Hak Asasi. Hak beragama yang dimiliki oleh setiap warga negara Indonesia yang dinyatakan sebagai bagian dari hak asasi sebagaimana diatur dalam pasal 4 dan pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, sebagai hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun. Karena itu negara memberikan kebebasan warganegara untuk memeluk agama, akan tetapi tidak dapat menentukan salah satu agama yang dipilihnya. Namun demikian di dalam negara hukum (rechstaat) yang dapat merampas Hak asasi hanyalah Peraturan Perundang-undangan. Hal ini berdasarkan asal legalitas dalam negara hukum, di mana kebebasan asasi dapat dijalankan dengan tanpa melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Implementasi

“kebebasan” dalam negara hukum tidak dapat dijalankan sebebas-bebasnya, tetapi tetap berdasarkan atas hukum yang berlaku, termasuk kebebasan memeluk agama dan beribadat menurut agamanya. Dengan demikian di dalam memeluk agama dan menjalankan ibadatnya sesuai yang diatur dan ditetapkan dalam agama yang dianut dan diakui keberadaannya oleh negara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>18</sup>

Banyaknya agama, keyakinan dan kepercayaan di Indonesia merupakan heterogenitas dan cermin pengakuan hak asasi dalam berkeTuhanan Yang Maha Esa. Eksistensi agama di Indonesia ada dalam posisi minoritas dan mayoritas, oleh karena itu hak asasi beragama baik yang ada dalam posisi minoritas maupun mayoritas dijaga untuk memiliki hak yang sama. Hal ini dijamin oleh Undang-Undang Dasar (Konstitusi), sehingga tidak terjadi prinsip marginalisasi yang bertentangan dengan konsep hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang.

Kebebasan beragama muncul sebagai HAM yang paling mendasar dalam instrumen-instrumen politik nasional dan internasional, jauh sebelum berkembangnya pemikiran mengenai perlindungan sistematis untuk hak-hak sipil dan politik.<sup>19</sup> Pada paragraf pertama Pasal 18 ayat (1) ICCPR menyatakan bahwa “semua orang memiliki hak untuk bebas berpikir, berkeyakinan, dan beragama. Hak ini juga mencakup kebebasan untuk mengambil atau memeluk agama atau kepercayaan sesuai dengan pilihannya dan kebebasan, baik secara individual atau bersama-sama dan di ranah umum maupun privat, untuk menyatakan agama atau kepercayaannya dalam pemujaan, pelaksanaan perintah agama, praktik, dan pengajaran.” Namun demikian ICCPR juga menegaskan bahwa kebebasan beragama itu tidak mutlak. Sebagaimana diatur di dalam Pasal 18 ayat (3) ICCPR yang pada intinya menyatakan bahwa “kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan hanya boleh dibatasi oleh hukum dan hanya yang perlu untuk melindungi keselamatan masyarakat, ketenteraman, kesehatan, atau moral,

atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.” Menurut Karl Josef Partsch<sup>20</sup>, pembatasan-pembatasan yang diijinkan paragraf tadi hanya berlaku terhadap kebebasan untuk menjalankan perintah agama atau kepercayaan. Tidak ada pembatasan yang dibolehkan terhadap kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama seperti dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (1) ICCPR, juga tidak membatasi pula kebebasan ”untuk memeluk atau menganut agama atau kepercayaan sesuai dengan pilihan dalam ayat (2). Pembatasan tadi dengan syarat-syarat: (1) hanya bila diperkenankan oleh hukum dan diperlukan; (2) untuk melindungi keselamatan masyarakat, namun bukan keamanan nasional; dan (3) untuk melindungi kebebasan mendasar orang lain namun tidak semua hak atau kebebasan orang lain. Kemudian Pasal 18 ayat (4) menegaskan bahwa ada jaminan pada orang tua untuk menentukan dan menjamin pendidikan agama dan moral anak-anak mereka.

Dalam UUD 1945, hak kebebasan agama diatur di dalam Pasal 28E ayat (1) dan bahkan Pasal 28I ayat (1) juga menegaskan hal tersebut sebagai HAM yang tidak dapat dikurangi dalam kondisi apapun. Kemudian, pelaksanaan atas hak tersebut diatur di dalam Pasal 28I ayat (5) yang pada intinya menyatakan bahwa untuk menegakkan dan melindungi HAM sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan HAM dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai kebebasan beragama itu tidak dilepaskan dari sukma Pasal 29 UUD 1945 yang menegaskan bahwa negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa serta negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Sudah barang tentu pelaksanaan HAM ini juga tunduk kepada ketentuan ketentuan Pasal 28J UUD 1945 yang selengkapnya dikutip sebagai berikut:



1. *Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.*
2. *Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.*

### **Kesimpulan**

4. Konsep kebebasan beragama menurut UUD Tahun 1945, dapat dilihat terutama pasal 28E, 28I, dan 29. Pembatasan terhadap kebebasan itu hanya dapat dilakukan melalui UU sebagaimana diatur dalam Pasal 28J UUD 1945. Dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga diatur adanya hak-hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia.
5. Konsep kebebasan beragama bila dikaitkan dengan HAM, dapat dilihat terhadap hak beragama yang dimiliki oleh setiap warga negara Indonesia yang dinyatakan sebagai bagian dari hak asasi sebagaimana diatur dalam pasal 4 dan pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, sebagai hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.

### **Endnotes**

---

<sup>1</sup> Said Agil Husein Al Munawar, *Fikih Hubungan antar Agama*, Penerbit Ciputat Press, Jakarta, hal xx

<sup>2</sup> *ibid*

<sup>3</sup> Maria Farida Indrati, S, *Prospek Hukum Dan Peta Legislasi Untuk Perjuangan Kebebasan Berkeyakinan Di Indonesia*, Newsletter Interfidei No. 5/II Desember 2007

---

<sup>4</sup>Drs. H. Mudzakir, MM. Peran Departemen Agama Dalam Pembinaan Kerukunan Umat Beragama; Lembaga Dakwah Islam Indonesia (LDII) dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta, 1 Oktober 2005

<sup>5</sup> Ibid

<sup>6</sup> Amandemen pertama 19 Oktober 1999, amandemen kedua 18 Agustus 2000, amandemen ketiga 9 Nopember 2001, amandemen keempat 10 Agustus 2002.

<sup>7</sup> Siti Musdah Mulia, *Potret Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Di Era Reformasi*, Disajikan pada Lokakarya Nasional Komnas HAM “Penegakan HAM dalam 10 Tahun Reformasi”, di Hotel Borobudur Jakarta, 8 – 11 Juli 2008

<sup>8</sup> Atho Mudzhar, *Intervensi Pemerintah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama*, (www.google.com)

<sup>9</sup> ibid

<sup>10</sup> Mahfud MD, dalam Pan Mohamad Faiz ”*Constitutional Review Dan Perlindungan Kebebasan Beragama*” (www.google.com)

<sup>11</sup> Hamid Fahmy Zarkasyi, *Hak Dan Kebebasan Beragama (Dalam Perspektif Islam, DUHAM dan keindonesiaan)*, Makalah disampaikan dalam Lokakarya Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 10 tahun Reformasi, Quo Vadis Pemajuan dan Penegakan HAM di Indonesia, Hotel Borobudur, Jakarta 8-11 Juli 2008

<sup>12</sup> Sadjijono, *pemeliharaan kerukunan umat beragama*, (sadjijono@yahoo.co.id)

<sup>13</sup> Pendapat lain, menyebutkan lebih dari 5 pasal, yakni pasal 27, 28, 29, 30, 32, 32, 33, dan 34 (Hadjon 1987: 62).

<sup>14</sup> Pendapat lain, menurut Asshidiqie (2006: 103-107), disebutkan ada 27 substansi atau materi hak asasi manusia.

<sup>15</sup> A. Hamdan, *Kerukunan Umat Beragama*, www.win2pdf.com

<sup>16</sup> Ifdhal Kasim, 2001, *Hak Sipil dan Politik: Esai-Esai Pilihan*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), hlm. 238-239.

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Sadjijono, op cit

<sup>19</sup> Karl Josef Partsch, “Kebebasan Beragama, Berekspresi, dan Kebebasan Berpolitik”, dalam Ifdhal Kasim (Ed.), 2001, *Hak-Hak Sipil dan Politik: Esai-Esai Pilihan*, Jakarta: ELSAM, hlm. 239.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 234-245

---

### Daftar Kepustakaan

- Amandemen pertama 19 Oktober 1999, amandemen kedua 18 Agustus 2000  
Amandemen ketiga 9 Nopember 2001, amandemen keempat 10 Agustus 2002.
- Atho Mudzhar, *Intervensi Pemerintah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama*, (www.google.com)
- A. Hamdan, *Kerukunan Umat Beragama*, www.win2pdf.com
- Hamid Fahmy Zarkasyi, *Hak Dan Kebebasan Beragama (Dalam Perspektif Islam, DUHAM dan keindonesiaan)*, Makalah disampaikan dalam Lokakarya Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 10 tahun Reformasi, Quo Vadis Pemajuan dan Penegakan HAM di Indonesia, Hotel Borobudur, Jakarta 8-11 Juli 2008
- Ifdhal Kasim, 2001, *Hak Sipil dan Politik: Esai-Esai Pilihan*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), hlm. 238-239.
- Karl Josef Partsch, “Kebebasan Beragama, Berekspresi, dan Kebebasan Berpolitik”, dalam Ifdhal Kasim (Ed.), 2001, *Hak-Hak Sipil dan Politik: Esai-Esai Pilihan*, Jakarta: ELSAM, hlm. 239.
- Mahfud MD, dalam Pan Mohamad Faiz “*Constitutional Review dan Perlindungan Kebebasan Beragama*” (www.google.com)
- Maria Farida Indrati, S, *Prospek Hukum Dan Peta Legislasi Untuk Perjuangan Kebebasan Berkeyakinan Di Indonesia*, Newsletter Interfidei No. 5/II Desember 2007
- Mudzakir, *Peran Departemen Agama Dalam Pembinaan Kerukunan Umat Beragama; Lembaga Dakwah Islam Indonesia (LDII) dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*, Jakarta, 1 Oktober 2005
- Sadjijono, *pemeliharaan kerukunan umat beragama*, (sadjijono@yahoo.co.id)
- Said Agil Husein Al Munawar, *Fikih Hubungan antar Agama*, Penerbit Ciputat Press, Jakarta, hal xx

---

Siti Musdah Mulia, *Potret Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Di Era Reformasi*, Disajikan pada Lokakarya Nasional Komnas HAM “Penegakan HAM dalam 10 Tahun Reformasi”, di Hotel Borobudur Jakarta, 8 – 11 Juli 2008  
UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia  
Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik  
Undang-undang Dasar 1945

**Biodata singkat penulis;**

Nama : Febri Handayani, SHI, MH  
Agama : Islam  
Jabatan : Staf Pengajar Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum  
Karya ilmiah yang telah di publikasikan :  
Kegiatan penelitian yang pernah dilakukan :